SERIE CUADERNOS DE DIVULGACIÓN
ISSN 2301-1955

PRINCIPIOS DE ÉTICA PÚBLICA

CUADERNO DE DIVULGACIÓN n.° 1



JUNTA DE TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
2014

Junta de Transparencia y Ética Pública
Cuaderno de divulgación n.° 1
«Principios de ética pública».
Montevideo: Junta de Transparencia y Ética Pública, 2014.
16 pp; 16 x 20 cm.
ISSN: 2301-1955

Autora: Natalia Acosta Casco.
Editora: Carla Chiappara.
1.ª. Edición: noviembre 2014.
Impreso en MASTERGRAF SRL, Montevideo, Uruguay.
Depósito Legal n.º 366.171

ÍNDICE



PRINCIPIOS DE ÉTICA PÚBLICA

Dra. Natalia Acosta Casco
Profesora adjunta de Derecho Penal de la Facultad de Derecho, UDELAR.

0. Introducción

La década de los noventa marca un hito en cuanto a la toma de conciencia de los graves impactos sociales que provoca la corrupción, que con sus efectos devastadores destruye democracias, impide el desarrollo, conduce a la pobreza, compromete la seguridad y amenaza el medioambiente.

Es entonces que los organismos internacionales, en la consideración de que se trata de un fenómeno que atraviesa fronteras y exige un compromiso de los Estados para su combate, comienzan a impartir directivas dirigidas a prevenir y reprimir la corrupción.

Sin perjuicio de las consideraciones económicas, políticas o institucionales de sus causas, los expertos coinciden en que los actos de corrupción tienen también un marcado carácter moral.

En tal sentido, se ha hecho necesario insistir de modo preventivo en la divulgación de las normas de conducta dictadas en materia de transparencia pública y responsabilidad de los funcionarios públicos, así como sobre los delitos contra la Administración Pública y los mecanismos de control ciudadano (art. 6 de la Ley N.° 17060).

1. ¿Qué es la ética?

La palabra ética procede del griego *ethos* que tiene dos significados. El primero y más antiguo denota residencia, morada, lugar donde se habita. Gradualmente se pasa de la comprensión de un lugar exterior (casa) al lugar interior (actitud) y, así, en la tradición aristotélica llega a significar modo de ser y carácter, que se va adquiriendo e incorporando a la propia existencia. El segundo significado de la palabra *ethos* es hábito, costumbre.

La ética es la propuesta de un estilo de vida, individual y en sociedad, que busca una auténtica y democrática realización humana y humanizante, porque resulta de la puesta en común de diferentes sistemas de normas.

2. ¿Cuál es la diferencia entre moral y ética?

La moral refiere a acciones o caracteres de las personas, desde el punto de vista de la bondad y comprende pautas, valores y normas de grupos, sociedades y culturas determinadas.

En cambio, la ética consiste en tomar conciencia de la racionalidad que hay en el obrar, haciendo concebible la moralidad. Mientras la moral nos dice qué es lo que debemos hacer, la ética nos explica por qué debemos hacerlo.

3. ¿Qué es la ética pública?

Es la ética aplicada a los servidores públicos y puesta en práctica en los asuntos de gobierno. Involucra a todos aquellos que desempeñan función pública y, consecuentemente, tienen una responsabilidad ante el Estado y la ciudadanía.

Tal como señala nuestra Constitución, los funcionarios públicos deben actuar en el ejercicio de sus funciones otorgando preeminencia al interés público.

4. ¿Qué es el interés público?

El interés público se expresa en la satisfacción de necesidades colectivas de manera regular y continua, en la buena fe en el ejercicio del poder, en la imparcialidad de las decisiones adoptadas, en el desempeño de las atribuciones y obligaciones funcionales, en la rectitud de su ejercicio y en la idónea administración de los recursos públicos.

La satisfacción de necesidades colectivas debe ser compatible con la protección de los derechos fundamentales (arts. 20 de la Ley N.° 17060 y 9 del Decreto N.° 30/2003).

5. ¿Cuáles son los principios básicos de la ética pública?

Los principios son la base o razón fundamental sobre cómo debe procederse y gozan de general y constante aceptación.

Son principios básicos de la ética pública los principios de probidad, de respeto, de imparcialidad, de rectitud, de idoneidad, de transparencia y de publicidad.

6. ¿Qué es el Decreto N.° 30/2003 «Normas de conducta en la función pública»?

Es una norma que compila deberes, prohibiciones e incompatibilidades de la función pública. Las normas de conducta en la función pública deben ser observadas por todos aque-

llos que desempeñen funciones de cualquier naturaleza en cualquier entidad regida por el derecho público y aún en las personas públicas no estatales.

7. ¿Cuáles son los principales mandatos del decreto?

Su principal mandato consiste en la observancia estricta del principio de probidad, que implica una conducta funcional honesta en el desempeño de su cargo con preeminencia del interés público sobre cualquier otro, desechando cualquier ventaja o provecho indebidos para sí o para terceros.

Asimismo, se exige:

- actuación funcional de buena fe y con lealtad en el desempeño de sus funciones, observando una actitud idónea (art. 13 y 22);
- conocimiento y cumplimiento de las normas que regulan su actividad funcional y el cumplimiento de las órdenes impartidas por sus superiores, siempre que sean legítimas y en el ámbito de su competencia (art. 14);
- respeto a los demás funcionarios y a todos aquellos con quienes debe tratar durante el desempeño funcional y evitar cualquier desconsideración (art. 15);
- ejercicio de las funciones con transparencia e imparcialidad, conferir igualdad de tratamiento en igualdad de situaciones, separar radicalmente los intereses personales del interés público y motivar los actos administrativos que dicte mediante la ex-

plicitación de las razones de hecho y de derecho que lo fundamenten (art. 16, 17, 18 y 21); y

- utilizar los medios idóneos para el logro del fin de interés público a cargo y el respeto estricto de los procedimientos de contratación y a las normas de administración financiera en general (arts. 19, 20, 23 y 34).

8. ¿Qué conductas son contrarias a la probidad?

De acuerdo a lo dispuesto en el art.22 de la Ley N.° 17060, las conductas contrarias a la probidad son:

- negar información o documentación debidamente solicitada;
- valerse del cargo para influir sobre una persona con el objeto de conseguir un beneficio directo o indirecto para sí o para un tercero;
- tomar —aún en préstamo— dinero o bienes de la institución;
- intervenir en las decisiones que recaigan en asuntos en que haya participado privadamente como técnico;
- usar en beneficio propio o de terceros información reservada o privilegiada de la que se tenga conocimiento en el ejercicio de la función.

9. ¿Qué conductas están expresamente prohibidas?

A continuación se detallan las conductas prohibidas:

- contratar con el organismo al que pertenecen o su vinculación con empresas o entidades que presenten ofertas para contratar (art. 25);
- intervención de los funcionarios con competencia para gastar en el organismo cuando estén ligados con los contratantes por razones de parentesco (art. 26);
- relación entre funcionarios con cometidos de dirección superior, inspectivos o de asesoramiento con las personas físicas o jurídicas que se encuentren sujetas al control de las oficinas que de aquéllos dependan (art. 27);
- ejercicio de su función con relación a las actividades privadas a las que se esté vinculado (art. 28);
- recepción de regalos, beneficios, ventajas a la promesa de cualquiera de estos, así como para sus superiores o para el servicio (art. 31);
- uso en exceso de los teléfonos celulares contratados por las oficinas (art. 33);
- utilización indebida de fondos y bienes pertenecientes al organismo público y, especialmente, el manejo de fondos de forma distinta a la autorizada, el uso de locomoción, combustible, repuestos y servicios de reparaciones fuera de lo estrictamente necesario (arts. 34 y 36);
- actuación en la misma oficina de personas unidas por lazos de parentesco (art. 35);

- realización de actividades proselitistas de cualquier especie (art. 37).

10. ¿A quiénes alcanzan las Normas de conducta en la función pública?

Estas Normas de conducta alcanzan a todos aquellos (funcionarios públicos o no) que ejercen un cargo o desempeñan una función retribuida o gratuita, permanente o temporaria, en el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, gobiernos departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados y, en general, en cualquier organismo, servicio o entidad estatal, así como en las personas públicas no estatales.

Su aplicación es sin perjuicio de aquellas normas dirigidas a determinado funcionario o grupo de funcionarios públicos (art. 5) que prescriban exigencias especiales o mayores que las estipuladas (arts. 3 y 4).

11. ¿Quiénes son los responsables de su aplicación?

Son responsables de la aplicación de las normas de conducta los jerarcas de cada unidad ejecutora o dependencia de los organismos públicos. Éstos deberán responder en un plazo de 30 días siguientes a toda consulta relacionada con su aplicación, formulada por un funcionario público de su dependencia (art. 5).

12. ¿Cuáles son las consecuencias de incumplir el código de ética?

La contravención a los principios declarados hará incurrir a los funcionarios en responsabilidad administrativa, civil o penal, conforme a lo dispuesto por la Constitución y las leyes (art. 21 de la Ley N.° 17060).

13. ¿Cómo puede el funcionario exonerar la responsabilidad administrativa?

Para que ello suceda el funcionario deberá ajustar su conducta, siempre que sea de buena fe, a las instrucciones particulares que disponga su jerarca de oficio o por consulta escrita formulada por el funcionario interesado, presentar sus declaraciones juradas de implicancias e informar al superior de cualquier circunstancia que pueda suponer un conflicto entre el interés público y su interés personal, elevando los antecedentes para que éste adopte las medidas del caso (arts. 6, 17, 25, 29 y 30).

Tales dispensas no son aplicables en los casos de la configuración de un ilícito penal.

14. ¿Por qué es importante que los funcionarios conozcan los principios de la ética pública?

Porque ni las medidas preventivas, ni las represivas tendrán efectividad si no se cuenta con un cuerpo de funcionarios que interiorice modelos de conducta éticamente aceptables. Ello dignifica su trabajo.

15. ¿Por qué es importante su mayor difusión?

Porque el primer paso para la observancia de las normas es que sean conocidas por la ciudadanía y por aquellos cuya función es promoverlas, difundirlas y/o aplicarlas. El objetivo es también generar en la opinión pública una actitud positiva hacia la Administración Pública, con la finalidad de que perciba la importancia de la función pública y de la probidad de los que la componen.

16. ¿Por qué es necesario involucrar a la sociedad civil?

Es necesario tanto el esfuerzo hacia adentro como hacia fuera de la Administración y es muy importante que la ciudadanía participe demandando el cumplimiento de sus derechos, porque ello posibilita una mejor participación social, la identificación de problemas, así como la generación de un debate de mayor calidad.

En definitiva, porque el derecho a la información y su demanda por parte de los ciudadanos es el derecho más amplio de la democracia. La información promueve la crítica y sin ciudadanos críticos es muy difícil construir una sociedad democrática, diversa e igualitaria.

17. Normas de referencia

- Artículos 58 y 59 de la Constitución Nacional
- Ley N.° 17008 (Convención Interamericana contra la Corrupción) de 15 de setiembre de 1998

- Ley N.° 17060 de 23 de diciembre de 1998
- Ley N.° 18056 (Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción), de 14 de noviembre de 2006
- Ley N.° 18381 de 7 de noviembre de 2008

Convención Interamericana contra la Corrupción

Artículo VI. «Actos de corrupción»:

a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;

d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y
e. La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.

Definición de corrupción en la Ley N.° 17060

Art 3.°. A los efectos del Capítulo II de la presente ley se entiende por corrupción el uso indebido del poder público o de la función pública, para obtener un provecho económico para sí o para otro, se haya consumado o no un daño al Estado.

La Junta de Transparencia y Ética Pública, creada por el art. 4.° de la Ley N.°17060, tiene la misión de promover la transparencia de la gestión pública e implementar medidas preventivas en la lucha contra la corrupción. Para ello, debe propiciar políticas públicas, normativas y acciones que fortalezcan la transparencia del funcionamiento del Estado, asesorar al Poder Judicial y a la Administración en la lucha contra la corrupción y recibir y custodiar las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos obligados legalmente a su presentación.